



FUNCIONES DEL GOBERNADOR Y LA RAMA EJECUTIVA

ROBERTO SÁNCHEZ VILELLA
FUNCIÓN Y ACCIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA
LA FORTALEZA, 1965

INTRODUCCIÓN

Las notas que publico aquí bajo el título de *Función y Acción de la Rama Ejecutiva* son resultado del pensamiento de treinta años de servir al pueblo en nuestro Gobierno. Su origen inmediato es una reunión celebrada en Barranquitas durante el mes de octubre de 1965, junto a mi Grupo de Trabajo.

La razón principal de llevar a cabo dicha reunión fue transmitirle a mis colaboradores en la gestión gubernamental lo que entiendo son las mejores maneras de conseguir la mayor eficiencia en la prestación de los servicios públicos. El propósito es que la ciudadanía pueda tramitar sus asuntos con el Gobierno con los menos inconvenientes y obtenga la mejor calidad de servicios.

He decidido publicar estas notas para continuar difundiendo estas ideas, especialmente entre aquéllos que, por razones de espacio, no pudieron asistir a la reunión. Lo hago consciente de que no se me ha hecho posible revisarlas con el detenimiento que hubiese deseado, pero motivado por el interés de que las conozcan ustedes lo más pronto posible. Mis múltiples tareas me hacen imposible tratar, individualmente con cada uno de los servidores públicos, estas ideas, cuya comprensión creo tan necesaria para poder cumplir a conciencia el sagrado propósito de servirle bien a nuestro pueblo.

He esbozado aquí algunas cuestiones fundamentales referentes al funcionamiento de la Rama Ejecutiva y a los servicios que de ella requiere el pueblo. Las he dividido, para propósitos de claridad y organización, en siete temas principales, elaborados alrededor de dos preocupaciones fundamentales: el funcionamiento interno de la Rama Ejecutiva y sus relaciones en la acción con el *resto de nuestro gobierno* y del país. Los temas que he de tratar son: La Oficina del Gobernador, Las Oficinas de Asesoramiento, El Grupo de Trabajo, El Poder de Nombrar, Relaciones con la Asamblea Legislativa, Relaciones con los Municipios y Relaciones con el Público.

Quienes comparten conmigo la tarea de gobernar deben conocer claramente cuáles son las funciones que les corresponden en esta tarea y las exigencias que les impone mi dirección. Tenemos todos la obligación de dar al pueblo los mejores servicios públicos con la mayor dedicación y la mayor imaginación. Deben servirles estas notas para realizar un autoanálisis de altura, examinando las ideas a profundidad y trasmitiéndolas con vista al porvenir. Deben servirles para cumplir siempre mejor la encomienda que nos diera, hace hoy un año, nuestro superior inmediato: el pueblo de Puerto Rico.

Roberto Sánchez Vilella
La Fortaleza, San Juan
3 de noviembre de 1965

I. FUNCIONES DEL GOBERNADOR Y LA RAMA EJECUTIVA

El Gobernador tiene cinco funciones principales en el desempeño de su cargo. Dichas funciones están estrechamente relacionadas con los deberes, funciones y atribuciones que le confiere la Constitución. Es, el jefe del Estado, el símbolo del pueblo de Puerto Rico en la función ceremonial. Es, por otra parte, el principal administrador de la Rama Ejecutiva. Por ser electo por mayoría de los votos del pueblo, es líder principal de su pueblo y, en consecuencia, líder político de su partido. El Gobernador ejerce, además, liderato legislativo, en el sentido de que inicia legislación.

En el ejercicio del poder ejecutivo cuenta con la colaboración de la Rama Ejecutiva, la que consiste, en la actualidad, de 65 departamentos, agencias u otros organismos reponsables al Gobernador, según se inicia a continuación:

1. nueve departamentos constitucionales o ejecutivos: Estado, justicia, Hacienda, Instrucción Pública, Agricultura, Obras Públicas, Salud, Trabajo y Comercio;
2. treinta y una agencias ejecutivas y comisiones;
3. veintiuna corporaciones públicas, y
4. la Oficina Ejecutiva del Gobernador, la cual incluye los tres organismos de asesoramiento institucional —el Negociado del Presupuesto, la Junta de Planificación y la Oficina de Personal— más la Oficina Propia del Gobernador.

II. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA GOBERNACIÓN

Esta compleja organización es la culminación de un proceso de evolución histórica que comenzó en 1900.

La *Ley Foraker* creó el cargo de Gobernador como funcionario ejecutivo principal a través de quien los Estados Unidos

ejercía soberanía en Puerto Rico. Dicho Gobernador era nombrado por el Presidente por un término de cuatro años con el consentimiento del Senado de Estados Unidos. Hasta el 1909, estuvo bajo la jurisdicción del Secretario de Estado, pero ese año se puso bajo el Secretario de Guerra. La Rama Ejecutiva consistía en un Secretario Ejecutivo, un Procurador General, un Tesorero, un Auditor, un Comisionado de lo Interior y un Comisionado de Instrucción, todos nombrados por el Presidente de Estados Unidos en la misma forma y para el mismo término que el Gobernador.

Estos funcionarios ejecutivos, por ser de nombramiento presidencial y por falta de directrices claras de su responsabilidad hacia el Gobernador, tenían un grado extraordinario de autoridad e independencia. Había una política consistente en nombrar norteamericanos, y los representantes electos del pueblo no tenían control alguno sobre ellos.

Es curioso que este cuerpo tenía una función dual: ejecutiva y legislativa. Además de ser el Consejo Ejecutivo, consistía la Cámara Alta de la Rama Legislativa conjuntamente con cinco ciudadanos adicionales nombrados para esta función por el Presidente de los Estados Unidos.

En 1917, ocurre el primer cambio, con la aprobación de la Ley Jones. Se introduce la separación de poderes, con ambas Cámaras electas por el pueblo. El Gobernador, el representante supremo de Estados Unidos en Puerto Rico, era nombrado por el Presidente con el consentimiento del Senado Federal por un término indefinido. Su cuerpo ejecutivo constaba de un Tesorero, un Comisionado de lo Interior, un Comisionado de Agricultura y Trabajo, y un Comisionado de Salud, los cuales eran nombrados por el Gobernador con el consentimiento del Senado de Puerto Rico. Además de estos cuatro funcionarios, había un Procurador General, un Comisionado de Educación y un Auditor nombrados por el Presidente de Estados Unidos con el consentimiento del Senado Federal. El nombramiento de todos era por el término de cuatro años. Los asuntos de Puerto

Rico continuaron bajo el Secretario de Guerra hasta 1934, cuando se transfirió al Secretario de lo Interior.

Los funcionarios nombrados por el Presidente tenían poderes muy amplios, lo cual proveía un contrapeso a la Legislatura electa por el pueblo y a los jefes de departamentos nombrados por el Gobernador. La Rama Ejecutiva estaba controlada por Washington y no era responsable a los representantes electos del pueblo ni tenía que coordinar con ellos.

Las mismas limitaciones constitucionales continuaron rigiendo la Rama Ejecutiva después del advenimiento al poder del Partido Popular Democrático. Sin embargo, el cambio de gobierno logró fortalecer el poder ejecutivo con la creación de numerosas agencias y corporaciones. A estas nuevas organizaciones se les asignaron nuevas encomiendas, y sus responsabilidades se ligaron estrechamente al poder político, o sea, al pueblo mismo.

El próximo cambio de naturaleza constitucional fue con motivo de la ley del Gobernador electivo del 1947. Por primera vez, en 1948, el pueblo de Puerto Rico eligió su Gobernador. En la ley mencionada, se confirió al Gobernador el poder para nombrar a todos los jefes de departamentos ejecutivos con el consejo y consentimiento del Senado de Puerto Rico.

En 1952, la Constitución del Estado Libre Asociado y la *Ley Pública 600* del 82^{do}. Congreso de los Estados Unidos alteraron fundamentalmente las relaciones constitucionales entre Puerto Rico y Estados Unidos. Este cambio, sin embargo, no afectó la estructura de la Rama Ejecutiva, excepto por la creación del cargo de Secretario de Estado, en sustitución del Secretario Ejecutivo, designándolo sucesor del Gobernador. En 1961, por Orden Ejecutiva del Presidente de los Estados Unidos, los asuntos referentes a la relación de Puerto Rico con los Estados Unidos pasaron a la jurisdicción de la Casa Blanca.

Todo este cambio y crecimiento de la Rama Ejecutiva ha ocurrido a medida que se ha desarrollado nuestra sociedad —eco-

nómica, política y socialmente— y que se han transformado las funciones del gobierno en la misma.

En la época en que un Gobernador descargaba sus responsabilidades con solamente seis departamentos ejecutivos, las funciones del gobierno eran limitadas y sencillas. El Gobierno no era parte integral de los procesos funcionales de nuestra economía. El Gobernador, nombrado por el Presidente, no tenía deberes de liderazgo político, ni hacia los partidos, ni hacia la Rama Legislativa, ni hacia el pueblo.

III. TRANSFORMACIÓN DE LA RAMA EJECUTIVA

No fue hasta 1940 que el gobierno se transformó para asumir una participación activa en la vida económica, social y política del país, para dirigirla y convertirse en el principal ente promotor del progreso y del desarrollo. En esta forma fue adquiriendo mayor complejidad, a la vez que mayor magnitud, la gestión del Gobernador. Esta tendencia se acentuó marcadamente al advenir la elección popular del Gobernador.

En la medida en que fue creciendo la magnitud y complejidad de la responsabilidad gubernamental y se le añadieron a la posición del Gobernador las funciones adicionales correspondientes a un Gobernador electo por el pueblo, fue necesario transformar la estructura de la Rama Ejecutiva para facilitarle sus funciones. Esta transformación se inició durante la administración del gobernador Rexford G. Tugwell, continuó bajo la del gobernador Luis Muñoz Marín. La misma ha de responder, de ahora en adelante, al pensamiento y método de acción de quienes ocupen la gobernación.

La transformación estructural de la Rama Ejecutiva consistió en la expansión del gabinete a medida que se hizo necesario la creación de nuevas agencias ejecutivas, comisiones, y corporaciones públicas. Se creó, además, la Oficina Ejecutiva del Gobernador, la cual incluye los tres organismos de asesoramiento institucional — Planificación, Presupuesto y Personal —, que desempeñan funciones gerenciales y de asesoramiento

para el Gobernador. Forma parte, también, de dicha Oficina Ejecutiva la Oficina Propia del Gobernador —La Fortaleza—, en la cual se integra el Cuerpo de Ayudantes.

IV. EL GOBERNADOR COMO ADMINISTRADOR

Estas son las estructuras, los organismos, los instrumentos que el Gobernador de Puerto Rico —quienquiera que ocupe el cargo— tiene a su disposición para desempeñar sus funciones de Primer Ejecutivo. Las responsabilidades del Gobernador en su función de administrador de la Rama Ejecutiva —una de las cinco funciones principales de su cargo— son las de:

1. Administrador general de toda la estructura del gobierno.
2. Director eficaz de nuestra economía para asegurar su desarrollo y prosperidad.
3. Representante fiel de la opinión de todo el pueblo.

La forma y efectividad con que se utilicen las estructuras, organismos e instrumentos para descargar estas responsabilidades dependen de la personalidad de quien ocupe la Gobernación, de su estilo de trabajo, de su sentido de organización.

El estilo de trabajo que prefiero es uno de acción, donde se pone gran énfasis en el sentido de organización y el desempeño del trabajo en forma ordenada. Debe existir un sentido bien claro y preciso de los propósitos para los cuales se realiza cada acción, para que se encamine con un rumbo, con una dirección bien definida. Es deber de cada uno pensar y planificar las acciones antes de realizarlas, pero sin llevar a un extremo de planificación y reflexión excesiva que paralice la acción. Debe gobernarse con un sentido de urgencia y, a la vez, de plena conciencia de las posibles consecuencias de todo lo que se haga. La acción debe ir dirigida por el buen juicio, el sentido de proporción, la discreción, la racionalidad.

La aplicación de este estilo al funcionamiento de todo el gobierno hará de las diversas agencias una sola unidad de acción.

V. FUNCIÓN DE LA OFICINA DEL GOBERNADOR

La necesidad de una Oficina del Gobernador con un Cuerpo de Ayudantes surge del hecho de que no le es posible, al Gobernador, atender él solo todo el trabajo, todos los problemas, todos los plantamientos que genera la ciudadanía y que debe atender la Rama Ejecutiva, en adición a las otras cuatro funciones propias de su cargo.

Es conveniente, para ilustrar esta situación, que les presente un cuadro del volumen de trabajo que fluye hacia la Oficina Propia del Gobernador.

Durante un mes normal, se reciben, en La Fortaleza, más de dos mil documentos. Esto incluye más de quinientas cartas del pueblo —desde el ciudadano que le escribe al Gobernador para pedirle que le facilite una pequeña suma de dinero, hasta el que plantea un complicado y sustancial caso contributivo. Entre los documentos recibidos hay, además, alrededor de cien solicitudes de clemencia ejecutiva, otras tantas solicitudes de entrevistas de ciudadanos particulares o representativos de organizaciones y decenas de invitaciones a actos públicos o sociales. Cientos de otros documentos consisten en informes, planteamientos, solicitudes de decisiones ejecutivas y documentos elevados ante el Gobernador por legisladores, alcaldes, jefes de departamentos o agencias de la Rama Ejecutiva. La diversidad de estos documentos incluye reglamentos u órdenes ejecutivas para la aprobación del Gobernador, nombramientos, investigaciones, expropiaciones, casos judiciales y asuntos legislativos, municipales, industriales, comerciales, contributivos, financieros, laborales, educativos, de contrucciones y de transporte. Las comunicaciones telefónicas en un mes normal suman a alrededor de tres mil. Tal es el cuadro del mínimo de trabajo normal que fluye hacia La Fortaleza.

El calendario de trabajo del Gobernador durante un mes normal incluye alrededor de quince entrevistas con ciudadanos, treinta reuniones con jefes de agencias o departamentos, veinte reuniones de discusión con grupos de funcionarios públicos, legisladores o políticos, varias recepciones en el desempeño de su función ceremonial y varias otras actividades que incluyen, generalmente, pronunciamiento de discursos. Durante el mes, el Gobernador está en su despacho o atendiendo obligaciones un mínimo de 27 de los 30 días, para un total de bastante más de 270 horas. Su jornada semanal mínima es de más de setenta horas, y, con frecuencia, su día de trabajo es de doce horas o más. La importante labor de dar detenida consideración a los problemas de su pueblo y de buscarle soluciones ocupa todo su tiempo, pues los problemas, los planteamientos, los asuntos a resolver acompañan al Gobernador a su hogar en sus pocas horas de descanso. En realidad, se es Gobernador 24 horas al día los 365 días del año.

VI. EL CUERPO DE AYUDANTES

La ayuda de un Cuerpo de Ayudantes es necesaria para que cualquier Gobernador pueda:

1. Establecer y dirigir las políticas de los departamentos y agencias, y coordinar su funcionamiento. No es ésta una tarea liviana en una Rama Ejecutiva comprometida a proveer múltiples servicios al pueblo. El primer gabinete de los Estados Unidos consistía de cuatro departamentos —Estado, Tesoro, Guerra y Procurador General— y, sin embargo, el Presidente Washington tuvo bastantes dolores de cabeza debido a las luchas entre Jefferson y Hamilton sobre la política y los conflictos jurisdiccionales de sus respectivos departamentos de Estado y el Tesoro.

2. Obtener de las distintas agencias gubernamentales la información necesaria para la solución de los problemas amplios y la determinación de la política pública.
3. Asegurar que todos los asuntos que atiende han sido examinados desde el punto de vista de toda la administración.
4. Atender las relaciones con la Asamblea Legislativa para el trámite de los asuntos legislativos y las relaciones con las autoridades municipales para darles la atención necesaria.
5. Atender la correspondencia, los visitantes, las relaciones con la prensa y con el pueblo.
6. Después de hechas sus decisiones, lograr que se transmitan rápidamente a sus jefes de departamentos y personas interesadas.

Los Ayudantes son una extensión del Gobernador; son la multiplicación de sus ojos, oídos, boca, manos para permitirle atender el inmenso volumen de trabajo que viene a su Oficina y mantener el contacto continuo con todos los organismos del gobierno y con el pueblo. Es el deber de este grupo de personas mantener al Gobernador informado de todo lo que sea importante para el descargo de las funciones de éste. En ocasiones, el Ayudante resume y/o evalúa los informes o documentos que vienen a la consideración del Gobernador. En este sentido, el Ayudante juega el papel de una válvula de regulación: hace que llegue, rápidamente, al Gobernador todo aquello que es relevante e importante; canaliza hacia una dirección adecuada aquello que no tiene categoría para ocupar la atención del Gobernador; devuelve, para mayor elaboración y refinamiento, lo que se recibe en forma incompleta para permitirle al Gobernador formular un juicio o decisión, y comprime antes de pasarlo al Gobernador todo lo que ocupa mucho espacio, pero que puede resumirse o sintetizarse.

Al llevar asuntos a la consideración del Gobernador, los Ayudantes deben presentarle todas las alternativas de acción. Se requiere, además, que el Ayudante asuma una posición de asesoramiento cabal en el proceso de decisión.

Los Ayudantes se desempeñan por un desfiladero sutil en que actúan, no por su propia cuenta, sino a nombre del Gobernador. El Ayudante del Gobernador no tiene funciones operacionales, no duplica las responsabilidades de los departamentos y agencias, no tiene poder para tomar decisiones o dar órdenes por sí mismo. Por estas razones, no deben surgir situaciones en que uno de los Ayudantes tenga que intervenir para desempeñar funciones en sustitución de un jefe de agencia. Cuando esto ocurre, hay una situación anómala, hay una falla en las personas envueltas o en el funcionamiento del sistema.

El Ayudante no hace decisiones de política pública. Éstas corresponden al Gobernador. Pero el Gobernador está en comunicación y contacto continuo con sus Ayudantes, dándole sus directrices generales. Es responsabilidad del Ayudante saber interpretar estas directrices y saber aplicarlas a asuntos específicos. Es su responsabilidad reconocer cuáles son los asuntos nuevos de política o los que introducen cambios a la política ya establecida, y traerlos a la consideración del Gobernador para que éste emita nuevas directrices generales.

El Ayudante del Gobernador debe estar en comunicación y contacto continuo con el resto del gobierno. Es su deber facilitarle el contacto con el Primer Ejecutivo. El Ayudante del Gobernador es, además, de gran ayuda para los jefes de departamentos en la coordinación de los asuntos de cada uno de éstos dentro del marco de la política pública establecida por el Gobernador, ya que ve constantemente el cuadro más general de todo el funcionamiento del gobierno y, al mismo tiempo, conoce más íntimamente el pensamiento, el estilo de trabajo, la política del Gobernador.

Para mejor servir al Gobernador, es necesario que los Ayudantes funcionen como un cuerpo, como un equipo y como

un fondo común de información. Se requiere que tengan el juicio para anticipar problemas y adelantarse a los acontecimientos. Deben tener, además, la iniciativa para notar y anticipar tendencias conflictivas y llamar la atención para evitarlas. La iniciativa no es nunca para sustituir a jefes de agencias, sino más bien para complementarlos o ampliar sus horizontes.

El Cuerpo de Ayudantes, como cuerpo, tiene la responsabilidad de ayudar al Gobernador a evaluar constantemente la atención que le da a sus distintas funciones. Ninguna de las funciones del Gobernador es más importante que las demás. Todas —la función ceremonial, la de administrador de la Rama Ejecutiva, la de líder del pueblo, la de líder político, la de participante del proceso legislativo— tienen que recibir el grado de atención que le corresponde. Es uno de los deberes más importantes del Cuerpo de Ayudantes, ayudar al Gobernador a establecer en sus actividades un balance armónico entre sus cinco funciones.

Para descargar efectivamente sus deberes, los Ayudantes tienen que ser personas de una alta competencia, de gran energía física y de la mayor confianza personal del Gobernador. Deben estar dotados de un carácter y actitud tal que nunca intenten ejercitar poder por sí mismos y dotados de una gran habilidad para desempeñar sus funciones con discreción y en el anonimato.

Los Ayudantes trabajan para el Gobernador, toda su actividad está orientada hacia él. Para maximizar su utilidad, deben tener la capacidad para autolimitarse. Esto quiere decir que, en el desempeño de sus funciones, el Ayudante no debe proyectar su personalidad, ni sus preferencias, ni sus ideas, ni sus soluciones. Al enfrentarse a cualquier situación, su reacción debe ser: ¿Cómo piensa el Gobernador sobre esto, cómo lo resolvería él? Y transmitir siempre el pensamiento y la personalidad del Gobernador. En la medida que sus acciones no representen la personalidad del Gobernador, se aparta de sus obligaciones para con éste.

Es propio señalar lo novel, lo joven de las estructuras de nuestro gobierno, lo inexplorado de su funcionamiento. Hace 16 años todavía regía un gobierno de colonia, con un Gobernador nombrado por el Presidente, así como los más importantes funcionarios, y no había base constitucional que le sustentase. Mi administración encuentra a su disposición los instrumentos constitucionales creados durante la incumbencia de un gran hombre, don Luis Muñoz Marín. No tenemos que dedicar tiempo y energías a forjar esas herramientas. Que esto nos sirva de estímulo para superarnos en su uso para un mejor servicio al Pueblo.

Reproducido de Roberto Sánchez Vilella, “La Oficina del Gobernador,” en *Función y acción de la Rama Ejecutiva* (San Juan, P.R.: La Fortaleza, 1965), pp. [i-ii]; 3-12. Por razones de estilo, hemos omitido el primer párrafo y el encabezamiento en la página tres, el cual debió leer: *La oficina del Gobernador: El gobierno del Estado Libre Asociado está constituido por tres poderes: el Ejecutivo, el Legislativo y el judicial. El poder Ejecutivo es presidido por un Gobernador electo por voto directo cada cuatro años.* El formato original ha sido adaptado al de la *Revista de Administración Pública*. [N. del E.]